

SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 28/05/2019

GC DR-43

52 TC-006795.989.16-9

Prefeitura Municipal: Penápolis.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Rubens de Medici Ito Bertolini e Célio José de Oliveira.

Período(s): (01-01-17 a 12-05-17) e (13-05-17 a 31-12-17).

Advogado(s): Amabel Cristina Dezanetti dos Santos (OAB/SP nº 103.050) e outros.

Procurador(es) de Contas: Élidea Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-1 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-1 - DSF-II.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL. PENÁPOLIS. EXERCÍCIO 2017. GASTO COM PESSOAL ACIMA DO LIMITE PRUDENCIAL. DÉFICIT FINANCEIRO. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS ACIMA DO ÍNDICE INFLACIONÁRIO. TRANSPOSIÇÕES, REMANEJAMENTOS E TRANSFERÊNCIAS ORÇAMENTARIAS POR DECRETO. ARRECADAÇÃO DE RECEITAS PRÓPRIAS. PRINCÍPIOS DA TRANSPARÊNCIA E EVIDENCIAÇÃO CONTÁBIL. INFRAESTRUTURA DE ESCOLAS E UNIDADES DE SAÚDE. MERENDA ESCOLAR. ATUAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS. PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA. CONTROLE DE FREQUÊNCIA DOS MÉDICOS. HORAS EXTRAS. LEGISLAÇÃO TRABALHISTA. CONTABILIZAÇÃO DE PRECATÓRIOS. RECOLHIMENTO DE ENCARGOS SOCIAIS COM ATRASO. TRATAMENTO DE SERVIÇOS DE DISTRIBUIÇÃO E ABASTECIMENTO DE ÁGUA E COLETA E TRATAMENTO DE ESGOTO. PARECER DESFAVORÁVEL. SEGUNDA CÂMARA.

- 1) Por força do parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando a despesa de pessoal atinge 95% do limite máximo de 54%, aplicam-se ao Poder Executivo Municipal as proibições dos incisos I a V do art. 22 da Lei Fiscal;
- 2) A Lei 101/2.000 exige do Ente que extrapolar o limite com despesas laborais deve reconduzir o índice a valor abaixo do

limite legal em um prazo de dois quadrimestres, sendo que 1/3 (um terço) do excesso apurado deve ser eliminado no primeiro quadrimestre subsequente àquele em que o limite foi superado.

- 3) Ainda, segundo a LRF o Executivo Municipal não pode ultrapassar o limite de 54% com dispêndios de pessoal, de acordo com o artigo 20, III, "b" do mesmo diploma legal;
- 4) O princípio da gestão equilibrada previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal pressupõe o equilíbrio entre financeiro, além de adequado planejamento orçamentário.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** referentes ao exercício de **2017**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PENÁPOLIS**.

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Araçatuba – UR-01, que na conclusão de seu relatório (Evento 100.77), apontou falhas nos seguintes tópicos:

A.1.1. CONTROLE INTERNO

- ✓ Falta de padronização dos trabalhos realizados em relatórios específicos e/ou participação efetiva do controle interno nos diversos setores da Municipalidade;
- ✓ Inexistência de procedimentos para acompanhamentos dos apontamentos realizados e das providências adotadas;
- ✓ Não atingimento das funções institucionais;

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO

- ✓ Elaboração das peças de planejamento sem o estabelecimento de indicadores e metas físicas de forma clara e objetiva, impossibilitando a identificação dos quantitativos pretendidos e sua posterior comparação aos quantitativos atingidos, para análise da efetividade dos programas;
- ✓ Ausência de setor específico para elaboração, acompanhamento, avaliação e revisão de planos ou programas governamentais;
- ✓ Deficiências no planejamento que resultaram em significativas alterações orçamentárias no exercício; ocorrências reincidentes e que não observam recomendações deste Tribunal;

A.2.1.1 – CONTRATOS E ACOMPANHAMENTO DE EXECUÇÕES

✓ Realização de despesas para realização exames laboratoriais, no exercício fiscalizado, com empresa cujo contrato fora objeto de análise específica desta Casa de Contas, havendo decisão no sentido da irregularidade da contratação e ilegalidade das despesas decorrentes, impondo multa ao Prefeito Municipal e Secretário de Administração, considerando que a coleta de material para os exames era realizada pelos próprios funcionários do Pronto Socorro, inclusive com a utilização de material público e ocorrência de subcontratação parcial de outra empresa com débitos inscritos na dívida ativa referentes ao ISSQN, situação esta novamente verificada no exercício, não obstante a decisão tenha sido proferida no primeiro semestre de 2016 e já transitada em julgado;

A.2.1.2 – FISCALIZAÇÕES ORDENADAS:

1- Almoxarifado

- ✓ Falta de exigência de formação profissional para o cargo em comissão de encarregado do almoxarifado;
- ✓ Cobertura do prédio não se encontra em perfeito estado, apresentando vazamento na ocasião das chuvas, ocasionando infiltrações, goteiras e umidade;
- ✓ Extintores em quantidade insuficiente e/ou com recarga vencida há mais de um ano; material acumulado de fácil combustão;
- ✓ Quadro de força interno ao prédio, que possui fiações elétricas expostas e não em tubulações;
- ✓ Prédio que abriga o almoxarifado não possui Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB);
- ✓ Materiais acondicionados diretamente no chão e/ou em paredes, amontoados ou mal acondicionados;
- ✓ Falta de Equipamentos de Proteção (EPI) para os servidores que manuseiam produtos de limpeza que oferecem risco à saúde;

2 - Merenda Escolar

- ✓ - EMEF Profª Montaha Gibara Ayub: ausência de licença de funcionamento emitido pela Vigilância Sanitária;
- ✓ Não utilização do Relatório de Inspeção de Boas Práticas emitido pela Vigilância Sanitária;
- ✓ Não aplicação dos testes de aceitabilidade junto aos alunos que recebem a merenda;
- ✓ Ausência do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros;
- ✓ A última desinsetização e desratização foram feitas a mais de seis meses;
- ✓ Pintura desgastada do refeitório; não há extintores na Unidade Escolar (localizamos alguns vencidos acondicionados no banheiro) e os hidrantes estavam sem mangueiras

B.1.1 – RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ Realização de alterações orçamentárias correspondentes a 54,04% das despesas fixadas, denotando insuficiente planejamento orçamentário;
- ✓ Realização de alterações orçamentárias de 22,67% do orçamento (incluídas nos mencionados 54,04%, desconsiderando as suplementações relacionadas a “convênios e contrapartida, pessoal/encargos-folha”), as quais, com fundamento em dispositivo de exceção impropriamente inserido na LOA, não se sujeitaram ao percentual autorizado para abertura de créditos suplementares (20%);
- ✓ Índices decrescentes de investimentos realizados ao longo dos exercícios, sendo que os investimentos realizados no exercício praticamente se resumiram em convênios firmados com transferências de recursos estaduais e federais, bem como aquisições de bens permanentes para uso cotidiano da manutenção da máquina governamental;

B.1.2 – RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- ✓ Déficit financeiro de R\$ 2.271.422,66;

B.1.3 – DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ Ausência de liquidez frente aos compromissos de curto prazo (índice de liquidez = 0,84);

B.1.4.3 – ASSUNÇÃO DE DÍVIDA DA FUNDAÇÃO DE ENSINO DE PENÁPOLIS

- ✓ Assunção, pelo Município, de dívida previdenciária da Fundação de Ensino de Penápolis - FUNEPE, ocorrida no exercício de 2013, com realização dos correspondentes pagamentos, porém sem que a Fundação cumpra a contrapartida prevista na Lei Municipal nº 1.922/2013, já que ainda não concretizou a doação de imóvel ao Município;

B.1.4.4 – ADMINISTRAÇÃO INDIRETA – EMURPE

- ✓ Empresa pública com baixo grau de eficiência, tanto que apresenta sérias dificuldades financeiras, o que a torna totalmente dependente do Governo Municipal, materializado pelos índices de liquidez apresentados, com situações de alto risco que poderá onerar a Administração Direta;
- ✓ Não recolhimento de parte dos encargos sociais do exercício (recolheu apenas 16,30% dos encargos devidos no exercício);
- ✓ Não adoção de medidas efetivas visando findar os estudos de viabilidade da Empresa Pública, já que a situação se arrasta há anos, descumprindo ainda, recomendação feita por esta E. Corte de Contas, para que fosse elaborado, prontamente, plano de viabilidade para a Empresa;

B.1.5 – PRECATÓRIOS

- ✓ Depósitos para pagamento de precatórios efetuados mediante aplicação de alíquota sobre a receita da Prefeitura, e não sobre a receita corrente líquida do Município, em desacordo com o estabelecido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo;

- ✓ Falta de controles e registros contábeis eficazes quanto aos valores que se encontram depositados no Tribunal de Justiça em nome da Prefeitura de Penápolis e dos valores que o Tribunal de Justiça efetivamente pagou aos credores do Município;
- ✓ Falta de efetivo controle sobre os processos judiciais, o que acarretou, no exercício de 2017, cento e cinquenta e um sequestros decorrentes da Justiça do Trabalho e sessenta e oito da Justiça Comum pela falta de entrega de medicamentos, em descumprimento de ordens judiciais, sendo os sequestros judiciais habituais e frequentes, indicando a necessidade de aperfeiçoamento do acompanhamento das ações judiciais;

B.1.6 – ENCARGOS

- ✓ Pagamentos de multas e juros por atraso nos recolhimentos de Encargos Sociais, em inobservância aos princípios da economicidade e eficiência;

B.1.8 – ANÁLISE DOS LIMITES E CONDIÇÕES DA LRF DE ATIVOS

- ✓ Depósito de apenas parte do valor das receitas arrecadadas com alienação de ativos na respectiva conta bancária vinculada - cujo saldo em 31/12/2017 também não corresponde ao informado pela Prefeitura ao Sistema AUDESP -, procedimento que não atende às disposições do inciso I do artigo 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal e a recomendações deste E. Tribunal de Contas, endereçada à origem por ocasião da apreciação das contas dos exercícios de 2014 e 2015;

B.1.8.1 – DESPESA DE PESSOAL

- ✓ Divergência entre os valores da Receita Corrente Líquida e das despesas com pessoal informadas ao Sistema AUDESP pela Origem, com aquelas por ela apuradas e publicadas, havendo a necessidade de ajustes por parte da fiscalização;
- ✓ Realização de despesas de pessoal acima do limite prudencial, nos 1º e 2º quadrimestres de 2017, respectivamente nos percentuais de 53,69% e 52,77% da Receita Corrente Líquida, após ajustes, estando sujeita à observância da regra imposta pelo artigo 22 § único da LRF;
- ✓ Superação do limite da despesa laboral no último quadrimestre do exercício fiscalizado (55,38%), contrariando o disposto no artigo 20, III, “b”, da LRF;
- ✓ Emissão de alertas nos meses de abril, agosto e dezembro;
- ✓ Contratação de trinta e sete servidores mediante concurso público, em inobservância à vedação do inciso IV do parágrafo único do artigo 22 da LRF;

B.1.9.1 – REGIME JURÍDICO

- ✓ Regime jurídico híbrido dos servidores municipais, em desatendimento ao art. 39, *Caput*, da Constituição Federal e art. 105 da Lei Orgânica do Município;
- ✓ Existência de aproximadamente mil processos trabalhistas em trâmite nas Varas do Trabalho de Penápolis, forte indício de que o Executivo não vem observando a legislação do trabalho;

B.1.9.2 - DEMONSTRAÇÃO DA COMPOSIÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES EM FOLHA DE PAGAMENTO – SENTENÇA JUDICIAL

- ✓ Verificação de diversos lançamentos na folha de pagamento dos servidores a título de “sentença judicial” e “diferença Sent. J.”, em valores variados, sem quaisquer outras complementações, o que impede que a fiscalização possa aferir se o valor pago encontra-se em conformidade com a decisão judicial e até mesmo a que se refere a importância e como foi calculada, o que desatende o princípio da transparência;

B.1.9.3 – HORAS EXTRAS ACIMA DO LIMITE LEGAL

- ✓ Horas extraordinárias realizadas em níveis crescentes no exercício e acima do limite permitido pelo artigo 59 da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), ultrapassando o limite legal de 2 horas diárias;

B.2 – IEG-M – I-FISCAL

- ✓ Falta de mecanismos específicos de restrição e controle da inadimplência dos parcelamentos da dívida ativa;
- ✓ Ausência de regulação específica que estabeleça critérios para o início do trâmite da execução judicial da dívida ativa;
- ✓ Não há fiscalização automatizada periódica para detectar contribuintes que deixam de emitir a NFS-e por um determinado período ou apresentem queda acentuada em suas operações, a fim de detectar o fim das atividades ou a sonegação do ISS;
- ✓ Os incentivos fiscais concedidos com o objetivo de atrair investimentos e proporcionar o desenvolvimento econômico e social não são permanentemente avaliados quanto à eficiência e ao alcance do retorno e resultados esperados, o que ocorreu na doação de uma área de terras composta de 100.000 m², à empresa ASPERBRÁS ALIMENTOS LÁCTEOS S.A. (BONOLAT) para instalação de uma unidade fabril de processamento de leite, sendo a lei autorizadora suspensa em Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI, o que ocasionou a paralisação das obras pela empresa beneficiária; desapropriação do imóvel discutida judicialmente;

B.3.1 – DÍVIDA ATIVA

- ✓ Aumento do estoque de dívida ativa no percentual de 16,47%;
- ✓ Divergência entre o valor de dívida ativa escriturado pela Contabilidade e o constante dos registros do Serviço de Rendas e Tributos, em inobservância a disposições da Lei Federal nº 4.320/64, de forma reincidente e desatendendo recomendação deste Tribunal de Contas;
- ✓ Não realização da provisão de perdas, em desconformidade com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) aprovado pela Portaria STN nº. 840, de 21/12/2016;

C.2 - IEG-M – I-EDUC

- ✓ Conselho Municipal de Educação não aprecia as contas da Secretaria Municipal de Educação, o que delimita sua importância e atuação;
- ✓ Turmas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental com mais de 24 alunos por turma e com área da sala de aula menor de 1,875 m² por aluno, contrariando o recomendado pelo Conselho Nacional de Educação;

✓ Mais da metade das escolas municipais não possuem biblioteca ou sala de leitura; diversas unidades de ensino necessitam de reparos: conserto de janelas, portas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados, banheiros insuficientes e mal conservados, pintura desgastada, deficiência de cobertura, etc;

✓ Apenas 37,5% do total de unidades escolares municipais possuíam AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) vigente no ano de 2017;

✓ Não houve entrega do uniforme escolar à rede municipal no ano de 2017;

D.1.1 - REPASSES EFETUADOS À SANTA CASA DE MISERICÓRDIA

✓ Repasses municipais em valores fixos para manutenção da folha de pagamento da Entidade;

✓ Prestação de contas que se resume ao envio dos comprovantes fiscais, com descrição genérica dos serviços prestados, sem qualquer descrição específica v.g. da data do plantão, profissional envolvido, escala, beneficiário do exame, preço unitário, pesquisa de mercado etc, não guardando qualquer consonância com as disposições contidas nas Instruções nº 02/2016 (v.g. não há ajuste, plano de trabalho, relatório de atividades e/ou parecer conclusivo);

✓ Repasses que custeiam ainda o pagamento de condenação proferida por esta Casa, proferida no exercício de 2012, determinando a devolução de valores recebidos pela Entidade no importe de R\$ 996.509,36, parcelado pelo Município em 240 parcelas mensais;

D.2 - IEG-M – I-SAÚDE

✓ A gestão municipal de saúde não realiza sistematicamente a análise e o acompanhamento da situação de saúde como subsídio para o planejamento e a tomada de decisões, tampouco possui controle de resolutividade dos atendimentos dos pacientes;

✓ Não há remuneração ou premiação dos trabalhadores considerando o desempenho de acordo com metas e resultados pactuados com as equipes de atenção básica;

✓ Equipes de Saúde da Família e de Saúde Bucal não cobrem 100% da população do Município;

✓ Nem todas as equipes de Saúde da Família contam com médicos;

✓ A Unidade de Saúde (Macro II) não possui AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros);

✓ As unidades de saúde existentes no Município de Penápolis necessitam de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados, etc.);

✓ Não implantação do Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Sistema Hórus);

✓ O Conselho Municipal da Saúde não é atuante e não demonstra eficácia do

controle social;

✓ Os médicos da UBS não possuem sistema de controle de ponto eletrônico ou mecânico; os médicos permanecem apenas nas consultas agendadas.

E.1 - IEG-M – I-AMB

✓ Não há um plano emergencial com ações para fornecimento de água potável à população em caso de sua escassez;

✓ Animais domésticos e/ou animais silvestres (urubus, garças, etc.) convivem com os resíduos do aterro municipal, infringindo a Lei nº 12.305/10, em seu Art. 48, inciso III;

✓ Antes de aterrar o lixo, o Município não realiza nenhum tipo de processamento de resíduos, quer mediante reciclagem, compostagem, reutilização ou outra forma de processamento;

✓ A prefeitura municipal não realiza a coleta seletiva de resíduos sólidos e não possui Plano de Gestão de Resíduos da Construção Civil elaborado e implantado de acordo com a resolução CONAMA 307/2002 e suas alterações;

F.1 - IEG-M – I-CIDADE

✓ O Município não possui Plano de Contingência de Defesa Civil, conforme Lei Federal nº 12.340/10;

✓ Não é realizada capacitação dos agentes para ações municipais de Defesa Civil, conforme consta na Lei nº 12.608/12 sobre Política de Proteção e Defesa Civil, em seu artigo 9º;

✓ A Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - COMDEC não possui local físico com sala e telefone para atendimento de ocorrências de Defesa Civil;

✓ Não foi elaborado o Plano de Mobilidade Urbana, conforme LF nº 12.587/12, art. 24, §3º;

✓ Nem todas as vias públicas no município tem manutenção adequada ou estão devidamente sinalizadas.

G.2 - FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

✓ Prestação, ao Sistema AUDESP, de informações divergentes das constantes dos registros da Origem, em ofensa aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidência contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64);

G.3 - IEG-M – I-GOV TI

✓ Falta de disponibilização de programas de capacitação e atualização para o pessoal de TI;

✓ A prefeitura municipal não possui um PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação – vigente que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro;

✓ Inexistência de documento formal publicado que estabeleça procedimentos quanto ao uso da TI pelos funcionários municipais;

✓ Dados da nota fiscal eletrônica (NFE) e dos contribuintes estão na posse indireta

da Prefeitura Municipal, ou seja, gerenciados ou administrados por empresas terceirizadas, possibilitando que o fornecedor do software (sistema) intervenha nos dados originais sem que a prefeitura saiba dessas alterações;

H.1 – DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES E EXPEDIENTES

✓ Existência de sete expedientes que acompanham o processo de contas anuais para subsídio, cumprindo destaque para (2) e (3) que evidenciam a gravidade da situação econômico-financeira da Empresa Municipal de Urbanização de Penápolis – EMURPE, bem como a falta de um plano de viabilidade de sua manutenção e possível comprometimento das finanças municipais no futuro;

H.2. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

✓ Encaminhamento de informações e documentos a este Tribunal, por meio do Sistema AUDESP, fora do prazo estabelecido pelas Instruções e falta de atendimento às recomendações do Tribunal, de forma reincidente.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificados, nos termos do artigo 30, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Evento 105.1 – DOE de 12/07/2018), os responsáveis pela Prefeitura Municipal de Penápolis apresentaram justificativas (Evento 121).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS

O **setor de cálculo da ATJ** ratificou os cálculos da Fiscalização referentes a despesa com pessoal (Evento 136.1), registrando assim o percentual ao final do exercício de 55,38%.

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessoria Técnicas** opinaram pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável** à aprovação das contas, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (Eventos 136.2/136.4).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **Ministério Público de Contas (MPC)**, acompanhando as conclusões das Assessorias Técnicas, opinou pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável**.

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens A.1.1; A.2; B.1.9.1; B.1.9.2; B.1.9.3; B.2; C.2; D.1.1; D.2; E.1; F.1; G.2 e H.2 (Evento 146.1).

1.6. MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

A **Secretaria-Diretoria Geral** analisou os demonstrativos quanto aos aspectos orçamentários, aos indicadores específicos do último ano de gestão e encargos sociais e se posicionou pela emissão de **Parecer Desfavorável** (Evento 150.1).

1.7. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM/TCESP

Nos últimos 3 (três) exercícios o município atingiu os seguintes índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM:

Ano	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI	IEGM	Habitantes
2015	B+	B	C+	B	A	C	B	B	59.749
2016	B+	B	C	B	A	B	B	B	59.953
2017	B	C+	C	C+	B	C+	B	C+	60.157

Os dados do quadro indicam que o município obteve queda na nota geral do IEGM, de B para C+, em decorrência da redução dos índices i-Educ, i – Saúde, i-Fiscal, i-Amb e i-Cidade.

Destacando que o IEGM foi criado por este Tribunal com objetivo de analisar a infraestrutura e os processos dos entes municipais e avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelas Prefeituras Municipais e por seus gestores.

Os sete índices temáticos acima apresentados procuram avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva e, assim, transformados garantindo a prestação de serviços de qualidade à população.

É o relatório.

2. VOTO

2.1. Contas anuais do exercício de 2017 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PENÁPOLIS**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Em 2017, a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Execução Orçamentária	Superávit 0,08%	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	28,83%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	75,14%	Mínimo: 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	100%	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trim. seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	34,40%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	55,38%¹	Máximo: 54%

1 – De acordo com os cálculos da Fiscalização ratificados pela Assessoria técnica especializada;

2.3. DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.
O Município efetuou recolhimento de encargos sociais.
O Município quitou os precatórios devidos no exercício, bem como os requisitórios de baixa monta.

Os dados dos quadros acima revelam que o Executivo de

Penápolis cumpriu os limites constitucionais de aplicação na Educação, e na Saúde, além de ter recolhido seus encargos sociais e quitado suas dívidas judiciais.

Contudo, a despeito do atendimento dos limites legais e constitucionais acima mencionados, a instrução processual evidenciou falhas relevantes referentes aos limites de despesa com pessoal e finanças que não foram afastadas pelas justificativas apresentadas, e, assim, comprometem os presentes demonstrativos.

2.4. IMPROPRIEDADES QUE COMPROMETEM AS CONTAS ANUAIS

2.4.1 DESPESA DE PESSOAL

A instrução processual revelou que as **despesas de pessoal do Executivo atingiram 55,38%** da Receita Corrente Líquida no encerramento do exercício em exame, contrariando a regra do artigo 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que fixa o limite máximo de 54%, o que compromete as contas anuais.

Além, disso, não reconduziu as despesas abaixo do limite legal no prazo fixado pelo art. 23, c/c art. 66 da LRF, segundo o qual deveria reconduzir o índice a valor abaixo do limite legal em um prazo de quatro quadrimestres, sendo que 1/3 (um terço) do excesso apurado deveria ter sido eliminado nos dois quadrimestres subsequentes àquele em que o limite foi superado.

Agrava ainda mais o cenário o fato de se tratar de fato reincidente, tendo em vista que municipalidade registrou despesas de pessoal acima do limite legal também no fechamento do exercício de 2016¹. Isso sinaliza descaso do Poder Executivo Municipal no sentido de promover a adequação de seus gastos, bem como desídia frente aos 03 (três) alertas

¹ 54,40%

emitidos por esta Corte de Contas².

Em suas alegações, a Origem não questionou os números trazidos aos autos pela equipe técnica.

Cumpre, portanto, **alertar** a municipalidade que essa situação implica em diversas limitações listadas no art. 23, § 3º e no parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal³, bem como **determinar** a adoção de medidas efetivas para recondução do gasto com pessoal a índice abaixo do limite prudencial.

Por fim, as falhas acima apenas não impõe a emissão da multa prevista o artigo art. 5º, IV, da Lei 10.028/00⁴, já aplicada por esta Relatoria em casos similares⁵, por se tratar do primeiro ano do mandato do atual gestor.

Todavia, **alerto** o atual Prefeito que novas reincidências em falhas dessas mesmas naturezas poderão ser penalizadas com a sanção acima indicada.

2.4.2. FINANÇAS

De acordo com os cálculos da fiscalização, o Executivo de Penápolis registrou superávit na execução orçamentária corresponde a R\$ 124.005,36, ou, 0,08% da receita efetivamente arrecadada, resultado insuficiente para reverter o déficit financeiro vindo do exercício anterior de R\$

² art. 59, §1º, II, da LRF

³ (i) receber transferências voluntárias; (ii) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e (iii) contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (art. 23, §3º, I a III, da LRF)

⁴ Art. 5º **Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:**

IV – **deixar de ordenar ou de promover**, na forma e nos prazos da lei, **a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.**

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com **multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente** que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua **responsabilidade pessoal.**

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

⁵ Vide TC - 4041/989/16-1

2.395.428,02, que ao final de 2017 alcançou a cifra de R\$ 2.271.422,66.

Demais disso, a dívida flutuante, prejudicou a capacidade do executivo de honrar os compromissos de curto prazo, posto que para cada R\$1,00 de dívida a Prefeitura dispunha de R\$ 0,84 para pagamento desses passivos

Também demonstra a fragilidade do planejamento o elevado patamar de **alterações orçamentárias**, realizadas por meio de abertura de créditos adicionais, suplementações, remanejamentos, transferências e transposições, **no percentual de 54,04%** da despesa inicial fixada. O elevado percentual de alteração orçamentária, fundada exclusivamente em autorização genérica prevista na LOA, como constatado no caso dos autos, compromete o processo democrático, afigurando-se situação anômala, em que o Chefe do Executivo se investe de um poder que favorece a desmandos, ao imediatismo.

Ressaltando, que embora, tanto no § 8º do artigo 165 da Constituição Federal como no artigo 7º, I, da Lei Federal nº 4.320/64, não haja determinação expressa que limite o percentual de abertura de créditos suplementares à estimativa de inflação, este Tribunal vem, reiteradamente, **recomendando** que a alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não extrapole o índice inflacionário.

Além disso, foram verificadas alterações orçamentárias mediante transposições, remanejamentos e transferências através de decretos, e não em lei específica, o que contraria o Princípio da Exclusividade, nos termos do art. 165, § 8º, c/c art. 167, inc. VI, ambos da Magna Carta, à margem das orientações ofertadas por esta Corte através do Comunicado SDG nº 29/2010⁶.

Portanto, forçoso **determinar** à Origem que balize a abertura de

⁶ Comunicado SDG nº 29/2010: O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados: [...] 4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual.

créditos adicionais aos limites previstos na Lei Orçamentária Anual e deixe de proceder a alterações orçamentárias mediante transposições, remanejamentos e transferências através de decretos, e não em lei específica, o que contraria o Princípio da Exclusividade, nos termos do art. 165, § 8º, c/c art. 167, inc. VI, ambos da Magna Carta.

Ainda, em suas análises no setor de tributação municipal, o órgão instrutivo constatou diversas falhas, principalmente nos mecanismos de cobrança, contabilização e arrecadação da dívida ativa.

As finanças municipais apresentam uma composição de receitas basicamente estruturadas em receitas próprias e transferências da União e Estados, sendo que os municípios em sua grande maioria são dependentes dos repasses constitucionais realizados, inibindo investimentos das gestões municipais em suas próprias estruturas de arrecadação e aumentando a vulnerabilidade dos municípios, principalmente, no atual cenário de crise fiscal.

Neste contexto, **recomendo** ao Executivo Municipal que desenvolva ações consistentes focadas no fortalecimento dos mecanismos de planejamento, arrecadação e controle de suas receitas próprias.

No mesmo sentido, **determino** que a municipalidade corrija sua escrituração contábil de modo a dar pleno atendimento aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64).

2.5. OCORRÊNCIAS QUE DEMANDAM RECOMENDAÇÕES OU DETERMINAÇÕES

2.5.1. ENSINO

O Executivo Municipal de Penápolis aplicou na educação básica o percentual de 28,83%, em observância ao piso de 25% estabelecido no art. 212 da Carta Magna. Empregou, ainda, 75,14% do FUNDEB na remuneração

dos profissionais do Magistério, dando cumprimento ao artigo 60, inciso XII, do ADCT., e aplicou 100% do FUNDEB recebido no exercício em apreço, em atendimento ao disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07.

Em que pese à aplicação nos mínimos constitucionais e legais no ensino, há aspectos da gestão educacional que merecem reparo, principalmente no que se refere:

- Conselho Municipal de Educação não aprecia as contas da Secretaria Municipal de Educação, o que delimita sua importância e atuação;
- Diversas unidades de ensino necessitam de reparos: conserto de janelas, portas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados, banheiros insuficientes e mal conservados, pintura desgastada, deficiência de cobertura, etc;
- Não houve entrega do uniforme escolar à rede municipal no ano de 2017;
- Mais da metade das escolas municipais não possuem biblioteca ou sala de leitura;
- Diversas irregularidades verificadas na Merenda Escolar do Município durante fiscalização ordenada.

Inicialmente, **alerto** o Executivo que o Conselho Municipal de Educação é um órgão que possibilita a participação e o controle social das políticas educacionais, reunindo representantes da comunidade escolar e da sociedade civil. Embora não exista legislação federal que determine sua criação, a existência do conselho como instituição encontra respaldo na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9394/96 e na Lei 10.172 de 09/01/01, sobre o Plano Nacional de Educação (PNE).

A Unidade de Fiscalização constatou a necessidade de melhoria de infraestrutura nas unidades de ensino do Município. Portanto, **determino** à Prefeitura Municipal de Penápolis imediatas providências a fim de sanar as irregularidades em suas escolas, fazendo com isso que próprios municipais atinjam seu objetivo que é o efetivo atendimento à população local.

Finalmente, **determino** ao atual gestor municipal a adoção de medidas imediatas voltadas a sanear as inadequações constatadas em relação à gestão na área de educação pública do Município, com especial atenção àquelas verificadas nos exames da Merenda Escolar.

2.5.2. SAÚDE

A Municipalidade aplicou 34,40% das receitas de impostos em saúde. Não obstante, o IEG-M i-Saúde apurado caiu um nível em relação ao exercício anterior, passando da avaliação “B” (efetiva) para “C+” (em fase de adequação), indicando que não basta cumprir a aplicação mínima exigida pela Constituição para garantir a qualidade e a eficiência na gestão do setor.

Sobre as falhas detectadas no Programa Saúde da Família **determino** ao Executivo local a adequação da sua legislação e das estruturas disponíveis de modo a atender à necessidade de manutenção do Programa Agente Comunitário de Saúde, adequando-o à Lei Federal nº 11.350/06, tendo em vista tratar-se de trabalho contínuo, cujo objetivo é acompanhar diariamente os problemas de saúde da população local, tendo fundamental atuação na saúde preventiva.

Além disso, a equipe técnica em visitas realizadas às Unidades de Saúde constatou diversos problemas de infraestrutura. Portanto, **determino** que o Executivo local providencie os devidos reparos nos prédios que abrigam suas Unidades de Saúde.

Sobre os problemas de controle de ponto, associados à constatação, *in loco*, do não cumprimento integral da jornada de trabalho por médicos das Unidades de Saúde é falhas grave, pois, além possuir potencial para causar lesão ao erário, certamente compromete o atendimento à população.

Portanto, **determino** o atual gestor adote medidas corretivas objetivando evitar novos casos, incluindo a imediata implantação de sistema eletrônico de controle de ponto para todos os servidores municipais, de preferência biométrico, sobretudo para os médicos, objetivando obter o controle mais eficiente de todos os setores do órgão.

Deverá também instaurar procedimentos administrativos para apurar eventuais pagamentos indevidos e, se for o caso, promover o ressarcimento ao erário.

Ainda, o órgão instrutivo constatou atuação limitada do Conselho Municipal de Saúde. Importante **alertar** a Municipalidade que a competência do Conselho decorre de Lei e é medida extremamente importante, principalmente no que se refere à participação e o controle social das políticas do setor, constituindo-se em um órgão colegiado, de caráter permanente, deliberativo, consultivo e normativo.

Neste ponto, o Executivo Municipal deverá reavaliar seus investimentos na área da saúde, visando não só a aplicação do piso constitucional, mas principalmente a qualidade dos serviços ofertados à população. Aliás, como bem nos ensina o brilhante Professor Conti⁷:

*Uma boa gestão desse complexo sistema de saúde pública é evidentemente fundamental, pois, como já tenho repetido exaustivamente em várias colunas, **mais do que dinheiro, o setor público precisa é de uma administração mais eficiente**, o que exige estudos, planejamento e medidas não só de curto, mas também e principalmente de médio e longo prazos*

Diante dos fatos, **determino** que o atual gestor adote ações com vistas à melhoria da gestão da saúde municipal de Penápolis.

Por fim, devido à gravidade das falhas, dos valores envolvidos e principalmente com o intuito de melhor analisar as ocorrências descritas pela Fiscalização, **determino** a abertura de Autos Próprios para verificação

⁷ CONTI, José Maurício ; "SAÚDE NÃO PRECISA SÓ DE DINHEIRO, MAS DE BOA GESTÃO", p. 35 -40. In: CONTI, José Maurício. Levando o direito financeiro a sério. São Paulo: Blucher, 2016

repasses efetuados à Santa Casa de Misericórdia no exercício de 2017 (item D.1.1.1 do Relatório da Fiscalização).

Na mesma linha, a abertura de autos próprios para verificar as despesas com a empresa Laboratorio Domingues Cruz Ltda realizadas em 2017 (item A.2.1.1 do Relatório da Fiscalização).

2.5.3 PESSOAL

No setor de pessoal constatou-se pagamento excessivo de horas extras a diversos servidores, sem justificativas e possível não observância ao limite de 2 horas extras diárias estabelecido no art. 59 da CLT.

Ressalte-se, ainda, que houve casos de pagamentos com ausência de controle detalhado das horas efetivamente trabalhadas e sem a devida justificativa. Tais pagamentos contrariam a legislação trabalhista e os princípios da eficiência, economicidade e moralidade e podem, futuramente, gerar ônus desnecessário ao Executivo Municipal.

Nessa linha, diante dos elementos acima apresentados, **determino** que o Executivo local promova imediatamente a adequação da jornada dos servidores, atentando aos limites previstos no ordenamento jurídico vigente, em especial, na Constituição Federal, bem como aos princípios supracitados, e autorize o trabalho em regime de horas-extras apenas quando a situação assim justificar, fato que, juntamente com o controle do período laborado, deverá ser formalizado de forma apta a garantir sua conferência pelos órgãos de controle interno e externo.

A Unidade de Fiscalização constatou ainda elevado número de ações trabalhistas em trâmite nas Varas do Trabalho de Penápolis. Neste contexto, observou lançamentos de verba denominada “sentença judicial” na folha de pagamento dos servidores, em valores diversos, sem quaisquer outras

complementações, procedimento que impossibilita verificar se os valores pagos estão de acordo com as decisões judiciais.

Diante dos fatos, cabe **recomendar** a Origem que atenda estritamente aos regramentos, legislação e normas que regem as relações trabalhistas, evitando, com isso, prejuízos ao erário decorrentes de ações na Justiça Trabalhista.

Da mesma maneira, **determino** que a municipalidade elabore sua folha de pagamento de forma analítica, descriminando todos os valores percebidos e descontados, de modo a dar pleno atendimento ao princípio da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF).

2.6. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Em relação à falta de envio ou inconsistência das informações prestadas ao Sistema Audesp, assinaladas nos itens B.1.8, B.1.8.1 e G.2 **recomendo** ao Executivo Municipal que se submeta integralmente às diretrizes da legislação de regência e normas supletivas editadas por este Tribunal, preservando o formalismo legal que reveste os lançamentos da contabilidade pública, a divulgação de demonstrativos e assegurando a fidedignidade da transmissão destes dados ao Sistema eletrônico de prestação de contas.

Sobre a falta de controles e registros contábeis eficazes quanto aos valores que se encontram depositados e pagos pelo Tribunal de Justiça, cabe **determinar** à Prefeitura local que contabilize corretamente o seu saldo de precatórios, de modo a sanar divergência entre os saldos apurados na contabilidade e os registrados pelo Tribunal de Justiça.

A unidade de fiscalização verificou pagamentos de multas e juros por atraso nos recolhimentos de Encargos Sociais. Neste sentido, cabe **recomendar** a Origem que evite recolhimentos em atraso de suas obrigações previdenciárias, impedindo, com isso, o pagamento de juros e multa pelos

recolhimentos em atraso.

As irregularidades verificadas no serviço de coleta e tratamento dos seus resíduos sólidos, juntamente com as demais falhas na gestão de meio ambiente comprometem de sobremaneira o atendimento e qualidade de vida da população local.

Assim, determino que a origem adote medidas para melhoria da gestão ambiental, com especial atenção ao tratamento de seus resíduos sólidos, quer mediante reciclagem, compostagem, reutilização ou aproveitamento.

Finalmente, os problemas relatados pelo órgão de instrução a respeito da situação econômico-financeira da Empresa Municipal de Urbanização de Penápolis – EMURPE devem ser analisadas nas contas de 2017(TC-2017/989/17-9) da Empresa.

As demais falhas tratadas nos itens *A.1.1 - Controle Interno; A.2. IEG-M – I-Planejamento; A.2.1.1 – Contratos e Acompanhamento de Execuções; A.2.1.2 – Fiscalizações Ordenadas: Almoxarifado; B.1.8 – Análise dos Limites e Condições da Lrf de Ativos; F.1. IEG-M – I-Cidade; G.3. IEG-M – i-Gov TI e H.2. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal* podem ser relevadas, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.7. CONCLUSÃO

Acompanho as manifestações unânimes dos órgãos técnicos e **VOTO** pela emissão de **Parecer Desfavorável** à aprovação das contas anuais do exercício de 2017, da **Prefeitura Municipal de Penápolis**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com as seguintes **recomendações, alertas e determinações**:

- Atente para as restrições quando o gasto de pessoal estiver acima do limite prudencial estipulado pela Lei Fiscal (*alerta*);
- Reconduta o gasto com pessoal a índice abaixo do limite prudencial (*determinação*);
- Regularize às demais inadequações constatadas na área de educação pública do Município (*determinação*);
- A alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não pode extrapolar o índice inflacionário (*recomendação*);
- Deixe de proceder a alterações orçamentárias mediante transposições, remanejamentos e transferências através de decretos (*determinação*);
- Fortaleça os mecanismos de planejamento, arrecadação e controle de suas receitas próprias (*recomendação*);
- Corrija sua escrituração contábil de modo a dar pleno atendimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (*determinação*);
- Atente para o funcionamento de seus Conselhos Municipais (*alerta*);
- Regularize a infraestrutura de suas escolas (*determinação*);
- Regularize as inadequações constatadas na área de educação pública do Município, principalmente na merenda escolar (*determinação*);
- Adeque sua legislação e das estruturas disponíveis de modo a atender à necessidade de manutenção do Programa Agente Comunitário de Saúde (*determinação*);
- Repare os prédios que abrigam a UBS (*determinação*);
- Implemente o sistema eletrônico de controle de ponto para todos os

servidores municipais, de preferência biométrico, sobretudo para os médicos, objetivando obter o controle mais eficiente de todos os setores do órgão (*determinação*);

- Regularize as falhas na área de saúde municipal (*determinação*);
- Adeque a jornada de trabalho de seus servidores para que a realização de horas extras se enquadre aos permissivos legais (*determinação*);
- Atente às normas, legislação e regramentos que regem as relações trabalhistas (*recomendação*);
- Elabore sua folha de pagamento de forma analítica, discriminando todos os valores percebidos e descontados (*determinação*);
- Assegure a fidedignidade e tempestividade da transmissão de dados ao Sistema eletrônico de prestação de contas - Audesp (*recomendação*);
- Contabilize corretamente o seu saldo de precatórios (*determinação*);
- Evite recolhimentos em atraso de suas obrigações previdenciárias (*recomendação*);
- Adote providências para a melhoria de suas ações na área ambiental, com especial atenção ao tratamento de serviços de distribuição e abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto (*determinação*);
- Cumpra as instruções, recomendações e determinações do Tribunal de Contas (*determinação*); e
- Adote medidas objetivando não reincidir nas falhas apontadas nos itens A.1.1 - *Controle Interno*; A.2. IEG-M – *I-Planejamento*; A.2.1.1 – *Contratos e Acompanhamento de Execuções*; A.2.1.2 – *Fiscalizações Ordenadas: Almoxarifado*; B.1.8 – *Análise dos Limites e Condições da Lrf de Ativos*; F.1. IEG-M – *I-Cidade*; G.3. IEG-M – *i-Gov TI* e H.2. *Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal*

(recomendação).

Proponho a abertura de Autos Próprios para verificação repasses efetuados à Santa Casa de Misericórdia no exercício de 2017 e das despesas com a empresa Laboratorio Domingues Cruz Ltda. (item 2.5.2).

A fiscalização deverá verificar as ações efetivamente executadas pelo atual gestor em relação a todas as determinações, recomendações e alertas, no próximo roteiro “in loco”.

É como voto.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO